

ИЗ ИСТОРИИ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ЕКАТЕРИНБУРГА НАЧАЛА 70 гг. XIX ВЕКА

М. А. ГОРЛОВСКИЙ

С отменой крепостного права вскрылись глубокие классовые противоречия в стране. Реформа 1861 года не ослабила революционной ситуации. Будучи неприкрытым грабежом крестьянства, она породила волну народного возмущения. Поднимавшийся класс буржуазии требовал политических реформ. Передовая часть дворянства обнаруживала стремления к введению в России представительных учреждений.

Таким образом, в сложившихся в то время условиях «самый трезвый и осторожный политик должен был признать революционный взрыв вполне возможным и крестьянское восстание — опасностью весьма серьезной» (Ленин).

Царское правительство в своей внутренней политике должно было балансировать между возмущением народа и недовольством верхушки общества. Жестоко подавляя крестьянские волнения и расправляясь с революционными элементами, оно в то же время подкупало недовольных небольшими уступками. Одной из первых таких уступок была земская реформа 1864 года. За ней последовал ряд других реформ, в их числе — городская реформа 1870 года.

На основании городского положения 1870 года в городах вводились новые органы городского управления, цель и назначение которых главным образом сводилась к заведыванию хозяйством и благоустройством городских поселений.

Основными учреждениями городского общественного управления, согласно закона были: городские избирательные собрания, городская дума и городская управа. Городские избирательные собрания собирались раз в 4 года для избрания гласных в городскую думу.

Для выбора гласных в городах должны были организовываться три избирательных собрания, из которых каждое выбирало одну треть всего числа гласных. Распределение жителей города по избирательным собраниям происходило на основании учета тех сумм, которые они уплачивали в виде сборов в доход города¹.

Городская дума, согласно закону, представляла все городское об-

¹) Полное собрание законов Российской империи 1. XV, № 48498.

щество. Все основные права и обязанности, предоставленные городским учреждениям, согласно статьям первой, второй и другим городского положения, осуществлялись городской думой. Исполнительным органом городского общественного управления являлась городская управа, число членов которой определялось городской думой. Общий надзор за деятельностью городских учреждений, согласно статьи 11-й Положения, был сосредоточен в особом учреждении, так называемом «Губернском по городским делам присутствии». В состав этого учреждения в качестве его членов входили: вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда и другие представители администрации — губернии. Губернское по городским делам присутствие занималось рассмотрением различных жалоб на действия отдельных органов городского управления, рассмотрением дел о незаконных постановлениях и определениях городской думы, возникших по непосредственному усмотрению губернатора и другими делами.

Городовое положение, так же, как и земское, будучи определенной уступкой правительства в связи с растущим революционным движением в стране, закрепляло ведущее положение дворянства и верхушки купечества в городах, по-прежнему лишая каких-либо прав эксплуатируемую часть населения города. Городовое положение, точно так же, как и земство, было кусочком конституции. «Но это именно такой кусочек, — писал В. И. Ленин о земской реформе, — посредством которого русское «общество» отмаживало от конституции. Это — именно такая, сравнительно очень маловажная, позиция, которую самодержавие уступало растущему демократизму, чтобы сохранить за собой главные позиции, чтобы разделить и разъединить тех, кто требовал преобразований политических»¹.

Городская реформа, поднимая значение и роль торгово-промышленных групп населения, способствовала развитию капиталистических отношений в городах.

«Если, — писал В. И. Ленин, — бросить общий взгляд на изменение всего уклада российского государства в 1861-м году, то необходимо признать, что это изменение было шагом по пути превращения феодальной монархии в буржуазную монархию. Это верно не только с экономической, но и с политической точки зрения. Достаточно вспомнить характер реформы в области суда, управления, местного самоуправления и т. п. реформ, последовавших за крестьянской реформой 1861 г. — чтобы убедиться в правильности этого положения. Можно спорить о том, велик или мал, быстр или медленен был этот «шаг», но направление, в котором этот шаг последовал, так ясно и так выяснено всеми последующими событиями, что о нем едва ли может быть два мнения»².

¹) Ленин В. И. Соч., т. 5, стр. 59.

²) Ленин В. И. Соч., т. 17, стр. 88.

Таково существо городской реформы 1870 года.

*

* *

После передачи Екатеринбурга из горного в гражданское ведомство¹ хозяйство города улучшилось крайне незначительно.

Как видно из материалов ревизии Пермской губернии, проведенной в 1870 году сенатором Клушиным, большинство городских средств по-прежнему расходовалось на содержание городского управления и полицию. От общей суммы городских расходов 1870 года эти расходы составляли более $\frac{1}{3}$.

Касаясь вопросов благоустройства Екатеринбурга, акт ревизии отмечал, что улицы города «изрыты выбоинами, достигающими до полуаршина, а в осеннее время покрыты непроходимой грязью»².

Ревизия также констатировала, что несмотря на огромные затраты по содержанию полиции, деятельность ее является неудовлетворительной. Между думой и полицией не прекращались недоразумения; в городах процветал произвол и самоуправство полицейских чиновников. В связи с тем, что действия полиции носили по своей наглости совершенно исключительный характер, правительство вынуждено было в целях успокоения городского населения, после проведения ревизии предать суду полицмейстера Екатеринбурга и несколько чинов полиции города за совершенные ими преступления.

Серьезные беспорядки были обнаружены и в городском управлении. Ревизия отмечала, что «обоюдное бездействие как думы, так и городской полиции, весьма сильно способствует неустройству такого богатого города, как Екатеринбург»³.

Таким образом, ко времени введения нового городского положения состояние управления, благоустройство и финансовое положение Екатеринбурга было тяжелым.

Первые выборы в гласные городской думы Екатеринбурга, по новому городскому положению 1870 года, были проведены в январе

1) Передача Екатеринбурга из горного в гражданское ведомство было осуществлено в 1863 году. До этого времени город находился в исключительной власти горной администрации и фактически был одним из звеньев военизированной машины горного ведомства. Вся его жизнь, как «Горного города» на основании Проекта горного Положения 1806 года определялась интересами развития горнозаводского дела на Урале.

2) ЦГИАЛ (Центральный государственный исторический архив в Ленинграде), ф. Ревизии сенатора Клушина, д. 15, л. 16.

3) Там же, л. 15 — обор.

1872 года. К сожалению, не сохранилось материалов, по которым можно было бы судить, как проходили выборы.

На второе четырехлетие выборы проводились в 1876 году. Из 32 тысяч жителей Екатеринбурга в выборах 1876 года приняли участие всего 3 005 человек, что составляло менее 10 проц. общего количества городского населения. Таким образом, основная масса жителей города в выборах не участвовала. Выборы проходили по трехразрядной системе голосования¹. По первому разряду участие в выборах гласных приняло 69 человек, по второму — 200 и по третьему — 2736 человек². По первым двум разрядам участие в голосовании принимала наиболее состоятельная часть населения Екатеринбурга. В числе избирателей первого разряда были: 5 потомственных почетных граждан, 32 купца первой и второй гильдии, 2 коллежских советника и другие³. В числе избирателей второго разряда — 5 заводчиков, 3 потомственных почетных гражданина, 37 купцов первой и второй гильдии, 111 купцов без гильдейских свидетельств, 22 мещанина и другие⁴.

Избиратели третьего разряда в массе своей были мелкие домовладельцы, лавочники, владельцы мелких промышленных заведений, некоторая часть крестьян и мастеровых города, имевших собственность или занимавшихся какой-либо торгово-промышленной деятельностью, помимо своей основной работы на предприятиях Екатеринбурга⁵.

Вся эксплуатируемая часть населения города, в выборах не участвовала.

Как видно из приведенных нами данных, количество избирателей первого разряда было в три, примерно, раза меньше второго и в 35 раз меньше третьего разряда. Однако количество гласных от первого разряда избиралось такое же, как от второго и третьего разрядов.

Поэтому получилось, что в выборы 1876 года в городскую думу было выбрано:

24 гласных от 69 избирателей первого разряда.

24 гласных от 200 избирателей второго разряда и

24 гласных от 2736 избирателей третьего разряда.

¹) Трехразрядная система голосования копировала прусскую трехклассовую Куриальную систему, на основании которой избиратели в городах, располагались в избирательных списках «в порядке размера причитающихся с каждого сборов, затем они делились на три группы, каждая из которых уплачивала $\frac{1}{3}$ сборов и выбирала $\frac{1}{3}$ гласных». Б. Б. Веселовский. Курс экономики и организации городского хозяйства, М. 1951, стр. 79.

²) ГАСО, ф. 62, оп. 1, д. 771, лл. 1—155 обор.

³) Там же, лл. 1—6 обор.

⁴) Там же, лл. 6, обор. — 19 обор.

⁵) Там же, л. 19, обор. — 155 обор.

Из сопоставления этих данных видно, что, если избиратели первого разряда выбирали одного гласного от трех, примерно, человек, то избиратели второго разряда выбирали одного гласного от 8 человек, а избиратели третьего разряда выбирали одного гласного от 114 человек. Таким образом: один голос избирателя первого разряда равнялся 35 голосам избирателей третьего разряда и, примерно, трем голосам избирателей второго разряда. Однако самое существенное заключалось в том, что трехразрядная цензовая система выборов, положенная в основу городского положения, фактически обеспечивала активные и пассивные права верхушки городского общества (так же, как и в других городах России) — домовладельцам, торгово-промышленной части населения города и чиновничеству. Эксплуатируемая масса жителей города составлявшая подавляющую часть его населения не могла принимать участия в выборах.

Таким образом осуществлялась цель правительства, стремившегося, как указывал министр внутренних дел Тимашев, «заведывание общественными делами не сосредотачивать...» в «руках низшего сословия населения (т. е. эксплуатируемой части — М. Г.), составлявшего значительное большинство в городах».¹

Приводимая нами таблица № 1 о составе гласных Екатеринбургской городской думы за годы 1872—1876 и 1876—1880 гг. свидетельствует о том, что большинство гласных думы принадлежало к купечеству и чиновничеству города.²

Таблица № 1

Сословия	1872 - 1876 гг.				1876 - 1880 гг.			
	1 раз- ряд	2 раз- ряд	3 раз- ряд	Итого	1 раз- ряд	2 раз- ряд	3 раз- ряд	Ито- го
Потомственные дворяне	—	—	—	—	1	—	—	1
Потомственные почетные граждане	6	—	—	6	4	—	—	4
Духовенство	—	1	—	1	—	1	2	3
Купцы	12	18	1	31	14	16	—	30
Чиновники	4	5	17	26	2	3	22	27
Коллежские советники	1	—	—	1	1	1	—	2
Мещане	1	—	6	7	2	3	—	5
Всего:	24	24	24	72	24	24	24	72

1) ЦГИАЛ, ф. Хоз. деп. мин. внутр. дел. 1859 г., д. 228, ч. 2, 439.

2) Город Екатеринбург, изд. И. И. Симанова 1889 г., стр. 831—840.

Многие из гласных чиновников служили в горном ведомстве и на различных должностях в торгово-промышленных заведениях Екатеринбурга. Участвуя в делах городского управления, они всецело поддерживали интересы правительства и горнозаводчиков.

Несмотря на приход в думу большого количества купцов, деятельность думы, так же, как и всех других учреждений города, проходила в рамках, строго очерченных правительством помещиков-дворян.

Это достигалось не только тем, что в думе сидели горнозаводчики и владельцы торгово-промышленных заведений, но также и тем, что вся деятельность городского управления Екатеринбурга находилась под строгим надзором губернатора и губернских учреждений.

Заседания городской думы происходили не регулярно. В отдельные месяцы было несколько заседаний, в другие — два—три заседания, а в некоторые месяцы думских заседаний вообще не было.

В 1872 году всего было 15 заседаний думы: из них в феврале — 1, в марте — 3, в апреле — 1, в мае — 3, в июне — 1, в июле — августе ни одного заседания; в сентябре — 3, в октябре — 1, в ноябре — 1, в декабре — 1.¹ В 1873 году всего было за год 17 заседаний городской думы, из них: в январе — 3, в феврале — ни одного, в марте — 2, в апреле — 1, в мае — 3, в июне — 1, в июле—августе — ни одного, в сентябре — 2, в октябре — 1, в ноябре — 3, в декабре — 1.²

В заседаниях думы принимало участие не более половины всего числа гласных, и лишь на отдельных заседаниях их было больше.

В 1872 году на заседаниях присутствовало: 14 февраля — 49 гласных, 7 марта — 58, 13 марта — 60, 21 марта — 44, 3 апреля — 47, 4 мая — 47, 15 мая — 35, 23 мая — 29, 20 июня — 36, 6 сентября — 36, 15 сентября — 33, 28 сентября — 36, 4 октября — 32, 29 ноября — 37 и 15 декабря — 32.³

Примерно так же посещались заседания думы гласными и в период 1873—1874 годов.

В повестку дня заседаний думы включалось по 8—10 вопросов, а в некоторых случаях и больше. Все выносимые на обсуждение вопросы касались, главным образом хозяйственных нужд города. Преобладающее место среди других вопросов занимали вопросы финансовые, в числе их были вопросы: о состоянии сметы городских доходов и расходов, об учреждении новых сборов в городе, о городском запасном капитале, о распределении прибылей городского общест-

1) ГАСО, ф. 8, оп. 1, д. 1957, лл. 1—209,

2) Там же.

3) ГАСО, ф. 8, оп. 1, д. 1957, лл. 1—209.

вечного банка и многие другие. Финансовые вопросы составляли, примерно, $\frac{2}{3}$ всех вопросов, обсуждаемых думой в период с 1872 по 1876 год.

Наряду с финансовыми вопросами на заседаниях думы решались вопросы об отводе пустопоржних мест в городе, об увольнении отдельных гласных думы, о выборе городских должностей, о благоустройстве города и другие.

Наиболее яркую характеристику городских учреждений Екатеринбурга после реформы дает анализ хозяйственной их деятельности. Большинство исследователей, занимавшихся городской реформой 1870 года, неправильно утверждали, что в результате реформы городское управление России получило будто бы реальную самостоятельность в осуществлении хозяйственных функций: «Лучшей стороной реформы 1870 года, — указывал А. Михайловский, — являлось предоставление городскому управлению широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел».¹ Примерно в таком же духе высказывались и другие авторы.

Эта точка зрения опровергается при изучении статистических данных о городских бюджетах русских городов и, в частности, Екатеринбурга в период после проведения городской реформы.

В годы с 1871 по 1875 доходная часть бюджета Екатеринбурга выражалась в следующих суммах (Таблица № 2).²

Таблица № 2

Доходы	1871	1872	1873	1874	1875
С городских недвижимых имуществ и оброчных статей	18734	25886	27546	26664	27117
Оценочный сбор с недвижимых имуществ	—	—	948	4864	4667
С документов на право производства торговли и промысла	10057	10560	15202	18994	18098
С трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавочек	3046	3591	3621	3586	4207
С извозного и перевозного промыслов	1120	1562	2363	2446	2686
С засвидетельствования протестов и представления ко взысканию разных счетов	5186	5457	6428	11502	10515

¹) Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России Москва, 1908 г., стр. 14.

²) Материалы по изучению Пермского края, вып. 2, Пермь, 1905. стр. 84—85.

Доходы	1871	1872	1873	1874	1875
С клеймения мер и весов	373	954	841	1162	1758
Мелочные и случайные	3836	837	9817	2305	911
Из недоимок	6781	3698	6124	2351	2779
Из городских капиталов	945	9347	5555	5861	4763
Из прибылей от городских банков	—	6047	11949	11128	8122
Из местных земск. сборов	—	—	—	1500	1500
Из других источников	414	8471	—	8307	8897
Всего доходов:	50492	76410	90394	100670	92020

Городские доходы, как это видно из данных таблицы 2, складывались, главным образом, из налогов, получаемых городом в виде сборов с городских недвижимых имуществ и оброчных статей, в виде оценочного сбора, а также с недвижимого имущества. Значительным источником дохода были налоги с промышленных и торговых предприятий и от прибылей городских банков.

По сравнению с 1871 годом, доходы Екатеринбурга в 1875 году увеличились почти вдвое, достигнув суммы в 92020 руб.

Относительно быстрый рост доходной части городского бюджета объясняется тем, что после реформы и особенно с конца 60-х годов XIX века, как мы уже отмечали выше, оживилась промышленность и торговля города. Наряду с этим все в большем количестве население Екатеринбурга облагалось налогами и различными сборами.

Наиболее важное значение для выяснения подлинной «независимости» городских учреждений имеет анализ расходной части городского бюджета, ибо самостоятельность городской думы в отношении распределения средств в известной мере определяет уровень и степень независимости городских учреждений от администрации.

Расходование городских средств, согласно Городовому положению 1870 года, могло проходить в двух направлениях: как расходы обязательные и как необязательные.

Таблица 3 показывает следующие каналы расходов Екатеринбурга в период с 1871 по 1878 год.¹

¹) Материалы по изучению Пермского края, вып. 2, Пермь, 1905 г., стр. 114—115.

Таблица № 3

Статьи расходов	1871	1872	1873	1874	1875
Содержание городского и общественного управления	4098	15487	16893	18170	18296
Содержание помещения для городского общественного управления	135	461	1543	1368	1221
Содержание городских общественных зданий и памятников	714	1515	1606	2712	1990
Выдача пенсий	86	86	85	86	86
Содержание учебных заведений	1141	1597	8685	9455	12453
Содержание благотворительных заведений	—	640	2377	3252	5551
Содержание других общественных заведений	—	261	193	254	274
Пособие казне	3533	3372	2904	2786	2643
Отправление воинского постоя и других воинских потребностей	392	1582	2936	2536	4663
Отопление и освещение тюрьмы	1417	1287	1095	1142	553
Содержание городского врача и других лиц медицинской службы	441	530	630	2241	3070
Содержание чинов городской полиции	6983	6792	8487	7992	6792
Квартирные деньги чинам полиции и пожарн. команды	448	543	543	1116	1098
Вещественное довольствие городск. полицейск. команде	—	—	10	—	268
Устройство и наем помещения для городского полицейского управления с отоплением и освещением	391	619	1008	1155	1208
Содержание пожарн. охран.	8909	10746	11517	10515	10463
Мостовые, мосты, гати, трубы, колодцы и канавы	179	1924	5596	14215	13677
Освещение города	1995	2631	2228	2460	2405
Другие расходы	14094	13334	21611	19156	16209
Всего расходов	44956	63407	89937	100611	102820

Обращают на себя внимание, прежде всего, те суммы, которые тратились городской думой на содержание городского управления; в 1875 году по этой статье было израсходовано 18 296 рублей. К этой же сумме следует прибавить расходы города по содержанию помещений для городского общественного управления. Итак общая сумма расходов по этим статьям выражается в сумме 19 517 рублей, что

составляет более 19 проц. всего расходного бюджета Екатеринбурга.

Таким образом, расходы по содержанию городского общественно-го управления на одного жителя города в 1875 году равнялись 57 копейкам.

Наряду с большой суммой расходов на содержание городского управления, городская дума значительные средства, в обязательном порядке расходовала на содержание полиции. В 1875 году всего на полицию было израсходовано 9 859 рублей, что составляет 10 проц. всего расходного бюджета. На одного жителя Екатеринбурга расходы по этой статье выражались в сумме 29 копеек.

Наконец, значительные суммы расходовались на отправление воинского постоя (4 663 рубля), а также по статье «Другие расходы», которые в большей части своей также шли на содержание городского управления, полиции и т. п. В 1875 году по этой статье было израсходовано 16 209 рублей.

Несколько больше расходовалось средств, по сравнению с дореформенным временем, на содержание учебных заведений Екатеринбурга, благотворительных заведений, на благоустройство улиц, мостов, тротуаров, а также на содержание пожарной команды и т. д. Общая сумма расходов на эти нужды в 1875 году составляла немного более 47 тыс. рублей, т. е. около 47 проц. всех расходов. Известное увеличение сумм расхода по упомянутым выше статьям указывает на те изменения, которые происходили в городе в связи с превращением Екатеринбурга в капиталистический город.

Однако все еще большие суммы средств расходовала городская дума в порядке обязательных, что органичивало ее самостоятельность в осуществлении тех или других хозяйственных мероприятий.

Приведенные в таблице цифры отражают классовую политику «хозяев города» в расходовании городских средств. Расходы по содержанию городского управления, полиции и воинских частей и др. все еще были весьма велики.

Таким образом, из рассмотрения финансовой деятельности городского управления Екатеринбурга видно, что и после введения нового городского положения хозяйственное состояние города менялось медленно. Тяжелым бременем для города была постоянная опека над ним со стороны губернского начальства. Если раньше Екатеринбург находился под строгим надзором горного начальства, то теперь каждый шаг города контролировался губернской администрацией.

Усложнилась деятельность городских учреждений Екатеринбурга и в результате тех общих мер, которые провело правительство вслед за проведением городской реформы. Как известно, власть губернской администрации над городскими учреждениями с каждым годом усиливалась. На основании циркуляра министерства внутренних дел от 9 февраля 1873 года, городские головы стали подведомственны гу-

бернской администрации «на том же основании, как и другие лица, служащие в губерниях по выборам»¹.

В действительности эти меры означали полное подчинение городских голов губернской власти. Решением Сената от 14 марта 1873 года городским думам было разъяснено, что они никакой инициативы не имеют «в формальном возбуждении вопросов о необходимости нового закона или об отмене прежнего»². Этим правительство еще раз подчеркивало, что деятельность городских дум должна осуществляться в строгих рамках, определенных правительством.

Несмотря на наличие в городовом положении статьи, разрешающей городским думам печатать доклады «по делам, назначенным к слушанию в городской думе», циркуляром министерства внутренних дел от 17 октября 1876 года разъяснялось, что публикация периодических изданий думами разрешается лишь в том случае, если они будут согласованы «с утвержденными для них правительством программами»³. Понятно, что при такой постановке вся значимость издания материалов городских учреждений теряла свой смысл. Цензурные ножницы губернской администрации вырезали все сколь угодно неприемлемое для правительства.

Наконец, 13 июня 1877 года министерство внутренних дел разослало всем городским думам разъяснение, в котором указывало, что «Постановления думы, составленные по большинству голосов, не могут быть обжалованы гласными, оставшимися в меньшинстве». Подобное разъяснение лишало возможности гласных дум возбуждать вопрос о неправильности того или другого принятого думой постановления.

Можно было бы продолжить ссылку на циркуляры министерства и другие правительственные акты, в той или иной степени сужавшие деятельность городских учреждений и превращающих их в простой придаток к правительственной бюрократической машине, но даже и это небольшое количество, которое приведено выше дает ясную картину пути, по которому следовало правительство в практике применения Городового положения 1870 года. Все эти факты свидетельствуют о том, что самодержавие на другой день после введения Городового положения 1870 года принялось систематически стеснять и ограничивать его, так же, как и в отношении земства — «всемогущая чиновничья клика не могла ужиться с выборным всесословным представительством и принялась всячески травить его»⁴.

Жизнь и деятельность городских учреждений Екатеринбурга не составляла исключения из всей массы русских городов.

¹) Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями составил М. И. Мыш. Изд. 7-е, С. Петербург, 1886, стр. 3.

²) Там же. Стр. 78.

³) Там же. Стр. 81.

⁴) Ленин В. И. Соч., т. 5, стр. 32.